

**Vec C-40/21**

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1  
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

**Dátum podania:**

26. január 2021

**Vnútroštátny súd:**

Curtea de Apel Timișoara

**Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:**

12. november 2020

**Žalobca:**

T.A.C.

**Žalovaný:**

Agencia Națională de Integritate (Národný bezpečnostný úrad,  
Rumunsko)

---

PRACOVNÝ DOKUMENT

## **Predmet konania vo veci samej**

Správna žaloba o neplatnosť hodnotiacej správy, podľa ktorej žalobca nerešpektoval právny režim týkajúci sa konfliktu záujmov v oblasti verejnej správy.

## **Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania**

Na základe článku 267 ZFEÚ žiada vnútroštátny súd o výklad článku 15 ods. 1 a článkov 47 a 49 Charty základných práv Európskej únie.

## **Prejudiciálne otázky**

1. Má sa zásada primeranosti trestov zakotvená v článku 49 Charty základných práv Európskej únie vykladať v tom zmysle, že sa vzťahuje aj na iné skutky než tie, ktoré vnútroštátny zákon formálne vymedzuje ako trestné činy, ktoré však možno s ohľadom na kritériá vypracované judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva, najmä kritérium prísnosti trestu, považovať za „obvinenie z trestného činu“ v zmysle článku 6 Európskeho dohovoru o ľudských právach, tak, ako v prípade konania vo veci samej, pokiaľ ide o hodnotenie konfliktu záujmov, ktoré môže viesť k uloženiu dodatočnej sankcie spočívajúcej v zákaze vykonávať volené verejné funkcie na obdobie troch rokov?
2. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku, má sa zásada primeranosti trestov zakotvená v článku 49 Charty základných práv Európskej únie vykladať v tom zmysle, že bráni vykonávaciemu ustanoveniu vnútroštátneho práva, na základe ktorého sa v prípade zistenia konfliktu záujmov osoby zastávajúcej volenú verejnú funkciu automaticky na základe zákona (*ope legis*) uplatňuje dodatočná sankcia spočívajúca v zákaze vykonávať volené verejné funkcie na vopred stanovené obdobie troch rokov, bez možnosti uložiť sankciu primeranú spáchanému porušeniu?
3. Majú sa právo na prácu, ktoré sa zaručuje v článku 15 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie, ako aj právo na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces zaručené v článku 47 Charty vykladať v tom zmysle, že bránia vykonávaciemu ustanoveniu vnútroštátneho práva, na základe ktorého sa v prípade zistenia konfliktu záujmov osoby zastávajúcej volenú verejnú funkciu automaticky na základe zákona (*ope legis*) uplatňuje dodatočná sankcia spočívajúca v zákaze vykonávať volené verejné funkcie na vopred stanovené obdobie troch rokov, bez možnosti uložiť sankciu primeranú spáchanému porušeniu?

## Uvedené ustanovenia práva Únie

**Charta základných práv Európskej únie** (ďalej len „Charta“); článok 15 ods. 1, články 47, 49 a 51, ako aj článok 52 ods. 3;

**Rozhodnutie Komisie 2006/928/ES** z 13. decembra 2006, ktorým sa zriaďuje mechanizmus na zaistenie spolupráce a overovania pokroku v Rumunsku na účely osobitných referenčných kritérií v oblastiach reformy súdnictva a boja proti korupcii (ďalej len „rozhodnutie MSO“).

## Uvedené vnútroštátne predpisy

**Legea nr. 176/2010** privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative [zákon č. 176/2010 o bezúhonnosti pri výkone verejných funkcií a úradov, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 144/2007 o založení, organizácii a fungovaní Agenția Națională de Integritate (Národný bezpečnostný úrad, Rumunsko), ako aj iné právne predpisy] (ďalej len „zákon č. 176/2010“). V článku 25 tohto zákona sa stanovuje:

„(1) Skutok, ktorého sa dopustila osoba, ktorá vydala správny akt, dojednala právny úkon, prijala rozhodnutie alebo sa podieľala na prijatí rozhodnutia v rozpore s právnymi povinnosťami týkajúcimi sa konfliktu záujmov alebo situácie nezlučiteľnosti, predstavuje disciplinárny delikt a sankcionuje sa podľa predpisov vzťahujúcich sa na dotknutý úrad, funkciu alebo činnosť, pokiaľ sa v tomto zákone nestanovuje inak a predmetný skutok nenapĺňa skutkovú podstatu trestného činu.

(2) Osoba, ktorá bola uvoľnená alebo odvolaná z funkcie podľa odseku 1 alebo vo vzťahu ku ktorej sa konštatoval konflikt záujmov alebo situácia nezlučiteľnosti, stráca právo vykonávať verejnú funkciu alebo úrad, na ktoré sa vzťahujú ustanovenia tohto zákona, s výnimkou volebných funkcií, a to na obdobie troch rokov odo dňa jej uvoľnenia alebo odvolania z dotknutej verejnej funkcie alebo úradu alebo od automatického skončenia jej mandátu. Ak takáto osoba zastávala volenú funkciu, nemôže opätovne vykonávať rovnakú funkciu po dobu troch rokov od skončenia mandátu. V prípade, že dotknutá osoba ku dňu zistenia situácie nezlučiteľnosti alebo konfliktu záujmov už verejnú funkciu alebo úrad nezastáva, zákonný trojročný zákaz plynie odo dňa nadobudnutia právoplatnosti hodnotiacej správy alebo odo dňa, kedy sa súdne rozhodnutie, ktorým sa potvrdzuje existencia konfliktu záujmov alebo situácie nezlučiteľnosti, stalo konečným a nezrušiteľným“.

**Legea nr. 161/2003** privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției (zákon č. 161/2003 týkajúci sa určitých

opatrení na zabezpečenie transparentnosti pri výkone verejných úradov, verejných funkcií a v oblasti podnikania, prevencie a potlačania korupcie);

**Decizia nr. 418/2014** (Rozhodnutie č. 418/2014) Curtea Constituțională (Ústavný súd, Rumunsko), podľa ktorého sa výraz „*aceeași funcție (rovnaká funkcia)*“ uvedený v článku 25 ods. 2 zákona č.176/2010 vzťahuje na všetky volené funkcie, vrátane funkcie starostu/primátora;

**Decizia nr. 449/2015** (Rozhodnutie č. 449/2015) Curtea Constituțională (Ústavný súd)

### **Zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej**

- 1 Žalovaný je správnym orgánom zodpovedným za posudzovanie prípadov konfliktu záujmov. Žalobca bol v rozhodnom čase primátorom mesta MN.
- 2 V hodnotiacej správe z 25. novembra 2019 žalovaný uviedol, že žalobca nerešpektoval právny režim týkajúci sa konfliktu záujmov v oblasti verejnej správy, keďže počas obdobia vykonávania funkcie primátora uzavrel zmluvu o výpožičke s Asociația T.M.N. (združenie T.M.N.), v rámci ktorého pôsobila manželka žalobcu ako zakladajúca členka a podpredsedníčka. Na základe uvedenej zmluvy sa predmetnému združeniu udelilo právo bezplatne užívať niektoré priestory vo vlastníctve mesta MN, a to na obdobie 5 rokov a na účely vykonávania kultúrnej činnosti.
- 3 Dňa 19. decembra 2019 žalobca podal správnu žalobu o neplatnosť vyššie uvedenej správy. Na podporu svojho návrhu žalobca v podstate uvádza, že rozhodnutie uzavrieť predmetnú zmluvu o výpožičke prijalo mestské zastupiteľstvo mesta MN, pričom z tohto dôvodu bol ako primátor povinný takéto rozhodnutie vykonať. Okrem toho z uvedeného rozhodnutia nevyplýval pre jeho manželku nijaký materiálny prospech. Žalobca napokon uvádza, že nedostal možnosť predložiť v danej veci svoje pripomienky, čím došlo k porušeniu jeho procesných práv.
- 4 Žalobca ďalej požiadal vnútroštátny súd rozhodujúci vo veci samej, aby Súdnemu dvoru položil niekoľko prejudiciálnych otázok. Žalobca sa v podstate domnieva, že právo Únie bráni vnútroštátnym právnym predpisom, na základe ktorých mu bola uložená akcesorická sankcia spočívajúca v zákaze vykonávať volené verejné funkcie na obdobie troch rokov (ďalej len „sporná sankcia“).

### **Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej**

- 5 **Žalobca** uvádza, že ak by vnútroštátny súd jeho žalobu zamietol, na základe článku 25 ods. 2 zákona č. 176/2010 by znášal prísne sankcie, konkrétne skončenie jeho mandátu a trojročný zákaz vykonávať akúkoľvek volenú verejnú funkciu. Vyššie uvedený zákon predstavuje implementáciu rozhodnutia MSO,

pričom z tohto dôvodu sa záruky uvedené v predmetnom rozhodnutí podľa žalobcu vzťahujú v súlade s článkom 51 Charty aj na zákon č. 176/2010.

- 6 V tejto súvislosti žalobca nastoľuje otázku, či je sporná sankcia, ktorá sa ukladá automaticky zo zákona a nemožno ju uložiť primerane k zistenému porušeniu, v súlade so súborom práv a zásad, ktoré zaručuje Charta.
- 7 Žalobca v prvom rade uvádza, že hodnotenie konfliktu záujmov v správnom konaní podľa vnútroštátnych právnych predpisov zodpovedá pojmu „obvinenie z trestného činu“ podľa článku 6 Európskeho dohovoru o ľudských právach, a to s ohľadom na kritériá vypracované Európskym súdom pre ľudské práva, najmä kritérium závažnosti sankcie. Podľa článku 52 ods. 3 Charty sa má predmetné hodnotenie kvalifikovať rovnako aj v rámci práva Únie. V dôsledku uvedeného, hoci sa skutok, za ktorý sa žalobcovi uložila sankcia, nepovažoval za trestný čin, ale za disciplinárny delikt, na danú situáciu sa v každom prípade ďalej vzťahuje článok 49 Charty, ktorý z hľadiska primeranosti trestných činov a trestov bráni uvedenej vnútroštátnej právnej úprave.
- 8 Ďalej, sporná vnútroštátna právna úprava je podľa názoru žalobcu v rozpore s článkom 15 ods. 1 Charty. V článku 25 ods. 2 zákona č. 176/2010 sa totiž zavádza trojročný zákaz vykonávať volené funkcie, s účinnosťou odo dňa skončenia funkcie alebo odo dňa právoplatnosti hodnotiacej správy žalobcu; vzhľadom na to, že takýto zákaz nie je podľa žalobcu primeraný k spáchanému skutku, zasahuje do jeho práva na vykonávanie pracovnej činnosti.
- 9 V treťom rade, žalobca usudzuje, že nemožnosť súdne napadnúť spornú sankciu, ktorej účinky nastávajú automaticky zo zákona, predstavuje porušenie jeho práva na účinný prostriedok nápravy, ktoré sa zaručuje v článku 47 Charty.
- 10 **Žalovaný** namieta, že pokiaľ ide o zásadu primeranosti trestných činov a trestov, ktorej sa dovoľával žalobca, analógia medzi predpismi v oblasti „incidente de integritate“ (strata bezúhonnosti) a trestnoprávnymi predpismi, na ktorú poukázal žalobca, nie je odôvodnená, keďže uvedené predpisy majú špecifický, čiže odlišný rozsah pôsobnosti.
- 11 Z tohto hľadiska žalovaný uvádza, že Curtea Constituțională (Ústavný súd) rozhodnutím č. 449/2015 konštatoval, že sporná sankcia predstavuje sankciu, ktorá sa vzhľadom na svoju právnu povahu líši od akcesorického trestu podľa trestnoprávných predpisov a ktorá spočíva v dočasnom zákaze výkonu určitých práv, v tomto prípade volebných práv. Navyše, cieľom zákona č. 176/2010 je podľa toho istého rozhodnutia zabezpečiť bezúhonnosť a transparentnosť pri výkone verejných funkcií a úradov a zabrániť inštitucionálnej korupcii, t. j. ide o oblasť práva, ktorú nemožno na základe analógie zaradiť do rámca špecifického právneho režimu trestného práva a trestnoprávných sankcií.
- 12 Pokiaľ ide o údajné porušenie článku 15 ods. 1 Charty, žalovaný sa dovoľáva článku 52 Charty, pričom v podstate poznamenáva, že obmedzenie niektorých základných práv je prípustné, ak je v súlade s platnými ustanoveniami zákona

prijatými na základe ústavy a práva Únie. Právny predpis sankčnej povahy neodporuje právu Únie ani iným ustanoveniam zakotvujúcim základné občianske práva, ak vedie k prípustnému obmedzeniu občianskych práv za predpokladu uplatnenia zákonnej sankcie.

- 13 Skutočnosť, že cieľom uplatniteľnosti právneho predpisu je stanoviť negatívny záväzok osoby, ktorá zastáva funkciu v rámci orgánu verejnej moci – záväzok vyplývajúci práve z postavenia dotknutej osoby –, nemôže podľa názoru žalovaného predstavovať porušenie práva Únie, [ak nastala] v kontexte povinného rešpektovania princípov právneho štátu a zásad bezúhonnosti, transparentnosti a prednosti verejného záujmu. Predpisy, na základe ktorých žalovaný vykonáva svoje právomoci, majú za cieľ zabezpečiť bezúhonnosť pri výkone verejných funkcií a úradov a predchádzať inštitucionálnej korupcii prostredníctvom vykonávania zodpovednosti najmä v oblasti hodnotenia potenciálnych prípadov konfliktu záujmov, v ktorom sa môžu nachádzať zákonom stanovené osoby pri plnení verejných úloh a funkcií.

#### Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 14 Vnútroštátny súd poznamenáva, že zákonom č. 176/2010 sa vykonáva rozhodnutie MSO stanovujúce niektoré ciele, ktoré má Rumunsko dosiahnuť. Cieľ 2 uvedený v prílohe tohto rozhodnutia sa týka zriadenia bezpečnostného úradu zodpovedajúceho za overovanie majetku, nezrovnalostí a potenciálnych konfliktov záujmu, ako aj za vydávanie záväzných rozhodnutí, na základe ktorých možno prijať odrádzajúce sankcie. Keďže predmetom žaloby podanej na vnútroštátny súd je vyhlásenie neplatnosti správy, ktorú vyhotovil úrad zriadený v súlade s uvedeným cieľom 2, prejednávaná vec sa týka uplatňovania práva Únie.
- 15 Vnútroštátny súd spresňuje, že v prípade zistenia konfliktu záujmov pri vykonávaní volených funkcií, tak, ako v prejednáwanej veci, sa mandát dotknutej osoby podľa vnútroštátneho práva končí automaticky. Zároveň sa ukladá aj sporná sankcia, a to ako akcesorická sankcia. Ukladá sa *ope legis*, bez akejkoľvek analýzy vhodnosti jej uloženia a s tým, že takáto sankcia sa neuplatňuje odlišným spôsobom v závislosti od závažnosti zisteného porušenia.
- 16 Pokiaľ ide o **prvú prejudiciálnu otázku**, vnútroštátny súd zdôrazňuje, že skutok, za ktorý sa žalobcovi uložila sankcia, môže podľa článku 25 ods. 1 zákona č. 176/2010 predstavovať disciplinárny delikt alebo trestný čin. Za trestný čin konfliktu záujmov možno podľa vnútroštátneho práva uložiť trest odňatia slobody na jeden až päť rokov a zákaz výkonu práva zastávať verejnú funkciu. Možno preto konštatovať, že tak právna úprava týkajúca sa konfliktu záujmov v rámci správneho práva, ako aj trestnoprávna úprava konfliktu záujmov stanovujú sankciu/trest zákazu vykonávania verejného úradu alebo verejnej funkcie.
- 17 Za týchto okolností vzniká otázka, či ustanovenia článku 49 Charty možno uplatniť aj na iné ako trestné konania (napríklad konanie o disciplinárnej zodpovednosti verejného úradníka, ktoré podľa rumunského práva patrí do oblasti

verejného práva), ktoré by však mohli zahŕňať aj trestnoprávnu zodpovednosť. Z tohto hľadiska vnútroštátny súd uvádza, že skutok, o ktorý ide v prejednávanej veci, možno v zmysle článku 6 Európskeho dohovoru o ľudských právach považovať s ohľadom na kritériá vypracované Európskym súdom pre ľudské práva, najmä kritérium závažnosti sankcie, za „obvinenie z trestného činu“.

- 18 Pokiaľ ide o **druhú prejudiciálnu otázku**, vnútroštátny súd poznamenáva, že v prípade zistenia konfliktu záujmov osoby zastávajúcej volenú verejnú funkciu sa sporná sankcia uplatňuje automaticky na základe zo zákona, bez akejkoľvek možnosti uložiť sankciu primeranú spáchanému porušeniu. Ani súd, ktorý sa zaoberá analýzou správy vydanú žalovaným, nemá právomoc preskúmať hlavnú sankciu spočívajúcu v skončení mandátu ani spornú sankciu a prípadne uložiť sankciu primeranú predmetnému porušeniu.
- 19 V prípade kladnej odpovede na prvú prejudiciálnu otázku vzniká v tejto súvislosti ďalšia otázka, či zásada primeranosti trestov zakotvená v článku 49 ods. 3 Charty bráni vnútroštátnym právnym predpisom s vyššie uvedeným obsahom.
- 20 Pokiaľ ide o **tretiu prejudiciálnu otázku**, vnútroštátny súd uvádza, že sporná sankcia sa podľa vnútroštátnych právnych predpisov ukladá automaticky na základe zákona, pričom súd nemôže skúmať ani nutnosť uplatnenia takejto sankcie, ani jej rozsah vo vzťahu ku konkrétnym okolnostiam prípadu. Súd môže iba preskúmať, či sťažované skutky predstavujú alebo nepredstavujú konflikt záujmov.
- 21 Z tohto dôvodu, keďže osoba dotknutá hodnotiacou správou má možnosť napadnúť na vnútroštátnom súde iba existenciu sťažovaného skutku, nie však aj uloženie sankcie, vzniká otázka, či články 15 a 47 Charty bránia právnym predpisom s vyššie uvedeným obsahom.